智库理论与实践 THINK TANK: THEORY & PRACTICE
第 1 卷 第 1 期 2016 年 2 月

智库建设

美国智库的法律责任与法律约束初探

■ 沈进建
中国社会科学院中国社会科学评价中心 北京 100732

摘要：[**目的 / 意义**]《关于加强中国特色新型智库建设的意见》指出：中国特色新型智库是“遵守国家法律法规、相对稳定、运作规范的实体性研究机构”。本文拟通过研究美国智库的相关法律，介绍美国智库在法律框架下的运作，为中国新型智库建设提供可供借鉴的国外经验，完善和加强中国智库的法制建设。[**方法 / 过程**] 以实证方法，对美国智库运作的法律环境进行了综合介绍和初步研究。[**结果 / 结论**] 虽然智库已经众所周知，但美国智库的概念至今在法律上也没有专门的界定。事实上，完备的法律规制弥补了这一不足。在美国，智库并不是以“智库”这个词汇出现在法律里面的，而是以法人的形式写进法规中，并受到法律的约束和法律的规范。只要申请成为免税的非营利的民间志愿的组织，作为法人的智库就要按照相关的法律，履行相关的法律责任和承担相关的法律义务，纳入美国的法律框架下循规蹈矩，依法运作，一旦违法就要受到有关法律的制裁。

关键词：智库 法律 责任义务
分类号：DF13

美国智库是依法成立、依法运作的非营利的志愿组织，是为公益服务的非政府组织实体。在法律的框架内，智库不是无政府的群众组织，而是依法专门为政府提供公共政策咨询服务的研究机构。虽然关于智库说法不一，甚至美国的法律也没有对“智库”作出专门的界定，但在美国，智库作为一个申请注册的非营利性的非政府组织实体，在美国的法律中，都可以找到明确、严格的制度规范。

1 法律界定

在美国版本的法律中，很难找到“智库”一词。因此，美国法律对智库的定义也不可能做出任何解释。但美国的法律对智库作为法人从事政策咨询的非营利的组织和机构却有着严格定义。对它们的运作、权利和功能也有比较详细的规定，一般认为，适用智库运作的条款有四项法律规定：一是关于智库为政府政策咨询机构的规定，即美国在 1972 年通过的《联邦政策咨询委员会法》[1]。二是关于智库申请免税的非盈利组织的条件规定。《美国联邦所得税法》[2] 第 501 条款中的 (c)(3) 条款是对智库作为法人的非营利组织的法律界定和规定。三是 501 条款对非营利组织提供的法律优惠。此外美国税法中还有一条 170（b）(1)(A)(vi)[3] 关于申办公益组织的规定，也适用于智库组织。

1.1 《联邦政策咨询委员会法》[4] 的规定

1972 年《联邦政策咨询委员会法》对智库的规定是“为政府政策提供政策咨询、对策建议的国家咨询机构”。1972 年《联邦政策咨询委员会法》中虽然没有使用“智库”一词，但其中咨询委员会一词是指任何委员会、理事会、会议、专家组、工作小组和其他类似团体，或任何分委员会或其他分团体。从智库的功能和作用来看，这个法律中所指的机构一般被认为是指现在为政府提供决策咨询服务的各类机构，显然具有智库功能。美国

作者简介：沈进建 (ORCID：0000-0003-4409-0207)，中国社会科学院中国社会科学评价中心研究员，E-mail：shenjj@cass.org.cn。

的智库不论依法设立的政府智库还是注册为非政府组织的智库，都可以具有《联邦政策咨询委员会法》所规定的为政府提供政策咨询的功能。

按照美国 1972 年通过的《联邦政策咨询委员会法》关于政策咨询机构的规定："咨询委员会是指任何具有下列特点的委员会、理事会、讨论会、专家小组、专门工作小组、其他类似的组织及其附属和分支机构，它们是：①依据法律或改组规划而设立的机构；②由总统设立或为总统服务；③由一个或数个机构成立或为其服务，并且为总统、联邦政府的一个或数个机构或官员提供咨询或建议。"[5] 按照这条规定，作为为政府提供决策咨询的智库组织也应该包括那些在联邦政府各执行机构中设立的委员会、调查团及其他类似组织。

这些组织大体上有六个类型：第一种是政府机构下设立的各种专业委员会；第二种是各种理事会；第三种是政府召集的各种对策研讨咨询会；第四种是政府的顾问专家小组；第五种是进行专题研究的工作小组；第六种是其他类似组织及其附属机构。这类设在联邦政府各机构中的智库，专门为政府提供咨询、预案和对策建议，被美国政府视为辅助政府决策的重要方式。因为他们可以更直接为政府决策服务，与人们心目中的智库有相同的功能，因此，被划分为政府智库。

1.2 《联邦所得税法》的规定

1954 年《联邦所得税法》对非营利组织做出规定，社会智库纳入非营利组织管理。除了设在政府中的这类智库外，依据《联邦所得税法》，美国还注册了一大批热衷于公共政策讨论、解读、研究和提供对策建议的民间组织，他们也同样具有智库功能。《联邦所得税法》是美国联邦政府 1913 年制定的税法，1954 年和 1986 年两次对该法做了修改。其中在 1954 年的税法修改过程中，增设了 501(c)(3) 条，首次对非营利的免税组织进行了法律界定。1986 年里根政府对该法做了较大的修改，提高了税法的效率、公平性和便捷性。国内多用这个版本，翻译为《美国税收法典》，沿用至今。

501(c)(3) 条引自 1954 年《美国税收法典》中第 26 卷《国内税收法典》（Internal Revenue Code）。因为智库是非营利组织，因此该法中第 501(c)(3) 条款也适用于美国智库，并首次以这项条款作为智库运作的法律依据。

501(c)(3) 条对非政府组织的定义是："专为以下目的成立和经营的公司、社区福利基金、基金或基金会、从事宗教、慈善、科学、公共安全、文学、教育的组织，或为促进全民和国际业余体育竞争，或为防止对儿童和动物的虐待的民间团体"[6]。

501 款还包括了 25 种符合免税条件的非营利组织，比如有学术研究机构、教育培训机构（诸如哈佛大学、普林斯顿大学等私立学校）、医疗保健机构、协会、教会、工商会、文化团体、青年组织、老年组织、志愿者组织、社会上的福利基金会（如福特基金会、洛克菲勒基金会等）、公益组织和慈善机构（如红十字会等），他们都是通过申请获得的非营利组织。美国的智库作为咨询或为政府决策提供服务的机构，自然地被列在非营利组织之列，他们可以依法申请非政府组织，享受美国法律规定的税收优惠。

按照《美国联邦所得税法》对非营利组织的规定，智库作为非营利组织，免收国家和地方的财产税、营业税、赠与税、募捐税等。美国政府为缩小政府职能，扩大社会自我规范能力，开拓服务业市场，鼓励社会非营利组织的发展，对非营利组织的业务在法律上规定免除税收，因为 501 这一条款对各类非营利机构税收优惠也比较多，成为非营利组织税收法律的中心条款。这些组织可免征国家或地方的财产税和营业税，也免征捐赠税。

2 美国智库的法律身份及内涵

智库申请成为社会组织，同时也就成为了法律实体，在法律表述中，也就有了自己的法定身份和它的内涵，并依法履行法律职责和承担法律义务。

2.1 合法法人

美国智库是依法成立，专门提供对策咨询服务的非营利组织。从以上分析看，美国智库是依法成立的非营利组织，因此，智库必须履行法律规定的责任和义务。在 1954 年立法以后，申请注

册成立的智库即为合法智库并履行法律规定的责任义务，同时在美国国税局登记注册，申报资产、募捐，缴纳相应的费用，开展相关的活动，这就从法律的角度确定了智库的法人实体地位。

2.2 智库必须依法运作

智库依法注册成为法人实体，它们的设立、运作、管理和延续都应遵循相应的标准和统一的程序，严禁智库脱离法律之外进行灰色运作。因此，智库的私人股东或个人不能因此获取净利。

按照法律规定，智库运作，包括智库举办的各种活动，都不应以盈利为目的，也不能以任何谋利的手段或组织方式，为智库和当事人员谋取利益。依据法律规定，每年智库都要做财务报告，报送国税局审核、公示，并按一定的比例缴纳申报费，严禁智库成为骗取智力报偿、获取黑金收入的利益团体，这些法律规定，对智库的职能做了进一步规范，从经济的角度限制了智库的盈利性活动。

2.3 明确智库的任务

按照 1972 年《联邦政策咨询委员会法》的规定，智库应是提供决策咨询的组织。美国智库具备以下组织特征：1）智库的成立需要经过充分评审；2）智库的性质是政策咨询团体；3）为总统、联邦政府、机构和官员提供政策建议的咨询机构。这三条规定从法律的角度规定了智库的义务，明确了智库专门为政府提供决策咨询服务的任务。

2.4 确定智库的属性

为保证智库提供决策咨询服务的公正性，按照美国的法律规定，注册为非营利的组织必须明确取消自己的党派属性，不得持有任何党派意识和属性，不得为党派利益服务。因此，智库必须淡化或取消自己的政治身份，有责任注明自己是非党派组织，宣称自己是不支持任何一个党派的独立组织。因此，智库在美国的法律界定上应该是非营利的、无党派的组织。很多智库在自己的对外宣传中都特别强调了这一点。法律严禁智库成为结党营私、拉帮结派的政治组织，从政治的角度对智库的服务对象进行了规范。

2.5 规范智库的政治行为

美国法律对智库的政治行为特别做出了明确的规定：智库不得参与实质性的宣传活动，不得试图影响立法，不得代表任何公共职位的候选人参与或干涉任何政治竞选等等，严禁智库成为反政府、扰乱社会的政治组织。从这点看，美国法律对智库的政治行为提出了明确的警示。

总之，智库作为依法成立的法人实体，智库的一举一动应遵守法规。自 1954 年美国《联邦所得税法》修改以后，所有美国非政府组织，包括智库在内的运作都归并在法律的框架下，任何越轨行为都可依法制裁。因此，智库的各种活动都有法可依，有案可循。在美国这样一个“言论自由”的社会中，智库的一言一行同样被法律关进了笼子里，出了笼子就要受到法律的制裁。

3 智库的权利义务

根据美国法律规定，注册为非营利组织的智库应履行为政府出谋划策的法律义务。面对世界复杂问题，美国政府难堪重负，从各方面讲，都需广纳雅言，还需要一大批志同道合的精英帮助政府，应对问题，出好主意想好办法。为此，美国鼓励社会兴办非营利组织，缩小政府的权限，让社会组织协助政府管理社会，为政府政策提供咨询、参与议政，促进社会发展。1986 年里根政府对美国税法进行了重新修订，其中对社会非营利组织进行了法律规范，有力地促进了美国智库发展。根据美国法律，智库一旦申请成为非营利组织，即可享受法律规定的税收优惠，同时也必须承担相关法律责任和受到有关法律的约束。

3.1 智库应尽的法律义务

3.1.1 *智库有义务提供决策咨询服务* 智库可以与政府或立法人员见面或沟通，为政府提供政策咨询服务。根据《联邦政策咨询委员会法》规定，智库应为总统、联邦政府、一个或数个机构或官员提供咨询建议。按照这条规定，智库在实际运作中，有权与政府官员或议员进行约谈，反映和提出问题对策建议，进行资政。智库也有义务应政府之邀，提供咨询，与政府官员就政策问题进行小型座谈，召开研讨会，以给总统写公开信等方式来为政府提供对策建议和决策咨询。

3.1.2 *智库有义务提供技术帮助* 根据 501(c)(3)，智库可以为立法机构提供他们的研究成果及技术帮

助。智库通过研究取得的科研成果，可以作为向立法机构提交的证据，通过议员反映给国会，也可以作为立法的证据，通过听证会向国会反映，达到影响国会立法的目的。智库还可以应立法机构的要求，提供技术咨询和帮助。

3.2 智库享有的法律权利

3.2.1 *智库享有募捐接受赠与的权利* 智库可以按照非营利机构身份，组织募捐并享受免税。根据美国 501(c)(3) 条款，允许按法律规定成立的非营利组织募捐，大多数组织通过填写国税局 1023 表申请 501(c)(3) 免税资格。获得非政府组织资格的智库，可以享受财产税、募捐税。捐款人或公司也可以享受税收减免。通过减免税收，鼓励智库的发展。另外，美国政府有时也会把一些政府对策研究项目，通过竞标、签署合同、转交给智库承担。比如兰德公司和城市研究所都承担了一些与政府签约的项目。

3.2.2 *智库享有免税的优惠* 美国智库是非营利组织，可依法享受免税优惠，但不准为任何党派服务。按照 1986 修改后的《美国联邦所得税法》关于非政府组织的法律 501(c)(3) 条款的规定：申请成立的非营利组织也应具备以下法律特征：作为非营利的、非政府组织机构所获得资助可以免征税费。因此，作为一个民间组织，美国绝大多数智库都可以根据《联邦所得税法》，申请注册为非营利的非政府组织，并获得免税权。

3.2.3 *智库有权游说* 允许智库进行一些有限的游说活动以影响立法。作为咨询机构，智库有权应议员的邀请，经常参加参众两院举办的各种听证会，智库可以通过这条渠道对国会议员们进行游说，间接影响立法和法案的修正。

4 智库应承担的法律责任

智库的政治运作应该承担的法律责任，不得触犯法律底线。在美国，凡申请 501(c)(3) 条款在美国国税局注册的智库都必须受到以下法律约束，承担以下法律责任：

4.1 禁止设产权所有人

智库不得设立产权所有人。申请注册为 501(c)(3) 条组织的智库应是依法成立的非营利组织。作为非营利实体，虽然享有免税的优惠，但也要按照非营利实体的规定，遵守相关法律，在运作中不得谋取经济利益。国会和公众应当有权知悉咨询委员会的数目、目的、成员、活动和运作成本。为保证非营利实体切实履行不盈利的法律约定，美国财务会计准则委员会（FASB）还专门对非营利组织进行了具体的限定，明确规定非营利实体不得设有“产权所有人”。按照这条规定，所有的智库都设立不以谋取利益为目的的董事会或受托人委员会，实行会员制。不把自己称为公司，以示与营利企业或营利咨询机构的区别。

4.2 禁止参选

禁止智库参与选举和影响立法等政治活动。所有申请注册的 501(c)(3) 类型的智库，都不得参与任何违法的政治活动，按照美国法律的规定，禁止智库以直接或间接的方式参与或介入任何旨在支持或反对公职选举中任何候选人的政治运动。按照这条法律的规定，智库可以为参选政党出谋划策，制定参选预案，比如竞选报告、施政方案等，但不得以任何形式组织煽动、支持或反对其他候选人。这条规定的出台，不仅限定了智库的不良行为，如搅政、扰政和干预选举等，也保证了国家政权在民主政治下的平稳过渡。

4.3 禁止煽动

智库不得影响公众对立法的意见或通过与雇员和官员的交流影响立法。美国智库影响公共政策、司法和立法的一个重要途径就是通过媒体影响公众，通过参加国会的听证、出证来说服国会议员，修正和改变原来的议题，影响联邦政府的公共政策和国会立法、司法，这也是美国智库崇尚和追求的目标。为了避免智库权利过大，影响政府决策及立法和司法，501(c)(3) 条又对智库的影响力做了规定，禁止智库从事实质性的宣传活动或其他影响立法的活动、进行“立法游说”，不允许智库通过影响公众对立法的意见，或通过与立法机构的雇员或政府官员交流来影响立法。这条法律的出台，把智库的负面影响力关进了笼子里，对智库那些非法煽动公众，比如发放煽动传单、组织非法集会等活动游说政府，干政、摄政和干扰选举等行为进行法律规范。在《联邦政策

咨询法》中也对咨询机构的功能做了限制，因此，智库的功能仅限于咨询性质，所有审议的事项都应由有关官员和机关依据法律规定做出决定。从法律的角度，对于美国民间智库的“不良行为”实施监控，既鼓励了社会智库的规范运作，也保证了美国政治和社会的稳定。

4.4 禁止拉关系

禁止智库从业人员利用原职权利与老同事拉关系、套近乎、摄政、干政、扰政。为鼓励政府下野或退休的官员参政议政，美国政府对他们捐款、出资组建智库，参与智库的各种活动并没有任何限制，在 1986 年修改的美国法典中也没有任何规定。因此，美国有很多智库的创办人、理事会成员、高管人员都不乏见到卸任的总统、国务卿、国防部长、财长等政府之类的要员，一些智库也以能够聘请到高官、大员参加智库的活动引为自豪，并以此提升智库的政治和社会影响力。前政府官员参与智库活动，有力地推进了社会智库的高调亮相，对加强美国智库的建设起到了积极的作用。但从另外一个角度看，由于前政府官员与政府有千丝万缕的联系，为避免前政府官员对美国政府执政的干扰，泄露国家机密，1998 年，针对前政府官员利用智库摄政问题，出台了《从政道德法》，严格明确地对前政府官员退役后的干政行为提出了警示，严格禁止他们利用原来职务就有关问题对老同事进行游说，严格限定他们解密期限，具体期限根据职务的高低而定，从一年至五年，甚至终身。咨询委员会的功能仅限于咨询性质，所有其审议的事项都应由有关官员和机关依据法律规定做出决定。

4.5 承担违纪制裁

智库不是法外之地，一旦违法也将受到法律严厉制裁。智库机构如果在申报的注册申请、财务报告或其他文件作虚假声明，募捐时作假声明，不做财务年报，或上交年报不完整、不准确，未保存财务档案，未经注册擅自劝募，强制劝募，未向公众或组织成员公示财务报告，未能举行成员会议，都会受到处罚。此外，一旦发现智库有违法行为，智库的管理层也要承担相应法律责任。501 条款还对智库的管理层做了规定，比如智库的管理层也负有服从法律责任的义务，禁止他们利益分配不公，暗箱操作，禁止侵吞善款。可以对欺诈性的劝募和管理不善进行调查和起诉，不得支付过高报酬给董事或其他内部人士，不得给董事或雇员提供无偿贷款。如果发现违法不当得利，可以全部没收。如果涉及民事刑事犯罪的话，不能免除民事赔偿责任。对于一般违法，可限期改正；严重违法，可撤销董事会成员资格，令其交出财务账目，交付罚金，董事会还要向智库赔偿损失；更严重者，可命令智库就地解散，令其移交资产。

在法律规范的框架内，美国类似智库组织和机构规范运作，资政辅政，释放正能量。当然，尽管美国对智库的运作有法律上的指导和约束，但在现实的政治生活中，当美国智库在追求政治话语权和既得利益最大化的时候，能否切实履行相关法律的规定，还有待进一步考察。

5 对我国的启示

美国智库与我国智库的法律环境虽然有很大的差异，但美国智库的法律运作，为中国新型智库的遵纪守法运作提供了以下几点启示。

5.1 中国新型智库建设必须遵纪守法

中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑，因此，中国智库的建设必须严格遵照国家现行法律的规定来运作，用法律规范保障智库正确的政治方向，坚持党的领导，在政治上要与党中央保持一致，服务大局、服务决策、服务人民、服务小康社会的建成，依法保障智库为大局服务，为决策提供咨询服务，保障智库鲜明的政治性，维护国家利益。

5.2 中国新型智库建设是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容

中国新型智库的建设要依法运作，遵守国家法律法规，避免权钱交易，避免出现以盈利为导向的研究成果舆论炒作。在学术研究中，要坚持实事求是，用法律保护学术研究成果，保障研究成果及时、准确、全面系统，杜绝学术不端，确保智库成果在质量上的真实性、可靠性。

5.3 中国新型智库的建设要加强法律监督

新型智库的建设不会脱离社会不良风气的干

扰和影响，名利和权钱的诱惑，在学术上可能产生不良和不端。因此，中国新型智库的建设不可能成为脱离开法律监管的“法外之地”，要增强智库的法制建设和法律意识，保证中国新型智库建设的健康发展，避免智库沦为利益集团利用的服务工具，避免智库徇私舞弊，智库的运作需要接受第三方机构的依法检查、督办和监管。

5.4 中国特色新型智库是国家软实力的重要组成部分

当今世界互联网已经成为人类共同的家园，命运的共同体。中国新型智库应成为互联网上传播文化、知识、道德、文明，推进和谐社会健康发展的主力军。智库在互联互通中，应依法办网、依法上网，加强网络文明建设，发挥道德教化的引导作用，携手推进多边、民主、透明的互联网治理体系。

打铁还需自身硬，中国高端新型智库建设是推进国家治理体系和治理能力现代化、提升国家软实力的重要举措，肩负着党和人民赋予的崇高历史使命，智库绝不应辜负党和人民的嘱托，更要遵纪守法，勇于担当，加强自身的法律意识和智库运作的法制建设，为党和国家提供更高质量的决策服务。

参考文献：

[1] 联邦委员会法[EB/OL]. [2015-12-20]. http://wenku.baidu.com/link?url= txysHcqKW _5BnirDpq9YmPUT3wLxEfB0lq5dVp-OLVeOFGKcHlHNcw5iOW4w_Osx0hNplFnuH sTuSlMJ6wZOTN1tQL_Rxwzf_WdRamlNaB3.
[2] 美国联邦所得税法[EB/OL]. [2015-12-20]. https://en.wikipedia.org/wiki/ 501(c)_organization.
[3] 美国联邦所得税法 170（b）(1)(A)(vi)[EB/OL]. [2015-12-20]. https://www.irs.gov/irm/ part7/irm_07-026-003.html.
[4] 美国政府道德法[EB/OL]. [2015-12-20]. http://baike.baidu.com/link?url= pzBF937ncneoehkXMW5M-B3gVpYSRV9cUMLQ68JHI5MpTSFi59V_ogAVyCQdIDvz_3myChqLmM3tDXJjfpcrK.
[5] 联邦委员会法[EB/OL]. [2015-12-20]. http://wenku.baidu.com/link?url= txysHcqKW_5BnirDpq9YmPUT3wLxEfB0lq5dVp-OLVeOFGKcHlHNcw5iOW4w_Osx0hNplFnuHsTuSlMJ6wZOTN1tQL_Rxwzf_WdRamlNaB3.
[6] 501(c)_organization[EB/OL]. [2015-12-20]. http://en.wikipedia.org/wiki/501(c)_organization.

Preliminary Study on the Legal Responsibilities and Legal Constraints of the US Think Tanks

Shen Jinjian
The Chinese Evaluation Center for Humanities and Social Sciences, CASS, Beijing 100732

Abstract: **[Purpose/significance]** Building New Think Tanks with Chinese characteristics must obey the law. By analysing the legal responsibilities and legal constraints of the US think tanks, this paper provides foreign experience for the construction of the Chinese think tanks. **[Method/process]** The legal environment of US think tanks is analyzed by case study methods. **[Result/conclusion]** there is not a specialized legal term to define the think tanks in the US. In fact, complete legal rules and regulations standardize and restrain the operations of think tanks. This article provides a new legal perspective to watch the operations of foreign think tanks.

Keywords: think tank law responsibility and obligation

收稿日期：2015-12-19 修回日期：2015-12-21 本文责任编辑：吕青